

Батан Юрій Дмитрович

аспірант 3-го року кафедри загальнотеоретичної юриспруденції
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЗАКОН ПРО ПРОФІЛАКТИКУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Ідея ухвалення спеціалізованого правового акта стосовно профілактики злочинів (правопорушень) мала вияв у проєкті Основ законодавства СРСР і союзних республік з профілактики злочинів ще 45 років тому (А. Лекар). Незважаючи на неодноразові спроби ухвалити закон про профілактику правопорушень (злочинів), які виявилися невдалими через, зокрема, і суперечність засадам прав людини, дослідники юридичної превенції й надалі вимагають ухвалення такого закону, вважаючи це гострою потребою. Переважно дослідження зорієнтовані на вивчення вітчизняного законопроектного досвіду. Ці тези є скороченим викладенням статті у фаховому науковому виданні [1].

Погляньмо та водночас порівняймо загальні законодавчі акти, які регулюють профілактику правопорушень (*далі — ЗПП*) у державах-членах СНД. З дев'яти членів СНД він є лише у п'яти державах. Перший із-поміж них з'явився 2005 року в Киргизії, 2008 року такий закон ухвалено у Білорусі, а на початку 2014 року там же ухвалили новий закон, перед цим ухвалили ЗПП 2010 року Казахстан і 2013 року Узбекистан. Ухвалений останнім із-поміж них Російською Федерацією 2016 року закон місцеві науковці й особливо журналісти встигли розкритикувати за значне втручання у царину прав людини та їх порушення ще до набрання законом чинності, а ще більше — після цього. Також вказували, що «головним недоліком ... те, що багато норм у ньому закріплено в загальному вигляді, не конкретизовано, не зовсім зрозумілий механізм їх реалізації. Між тим така діяльність, як профілактика правопорушень, потребує чіткого, конкретного та детального правового регулювання, інакше профілактична робота буде неефективною» (О. Арзамасцев). І це незважаючи на те, що за обсягом (кількістю слів і друкованих знаків) російський ЗПП випереджає аналогічні закони Казахстану та Киргизстану, який у півтора рази менший.

Слід наголосити на тому, що ЗПП є лише на теренах СНД. Аналоги таким законам серед членів Європейського Союзу підібрати важко. Там теж є конституції як акти загальнопревентивного значення та вузькоспеціалізовані закони про запобігання певним негативним явищам. Наприклад, у слов'янській державі-члені ЄС Словенії наявні: Закон про запобігання сімейному насильству (*Zakon o preprečevanju nasilja v družini*), Закон про доброчесність та запобігання корупції (*Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*), Закон про запобігання

обмеженню конкуренції (*Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence*), Закон про запобігання відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (*Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma*), Закон про запобігання незаконній роботі та зайнятості (*Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno*), Закон про запобігання затримкам платежів (*Zakon o preprečevanju zamud pri plačilih*) тощо. Схожа тенденція наявна й у вітчизняному законотворенні. Наразі діє принаймні вісім законів про запобігання окремим негативним явищам.

Від чого ж «відмовляється», якщо вірити авторам пропозицій ухвалення окремого закону, український законодавець? Щоб це з'ясувати, слід розглянути зміст наявних у п'яти державах ЗПП. Їх структура є достатньо схожою.

Спершу окреслюються загальні засади (переважно це визначення основних понять, правова основа законодавства про профілактику, сфера дії, мета та завдання закону та принципи профілактики). Винятком є киргизський ЗПП, який лише у передостанній статті передбачає обов'язковість міжнародних договорів, принципів і норм міжнародного права (в інших ЗПП переважно в одній із перших статей), а у статті 1 визначає лише один термін – «профілактика правопорушень».

Другий розділ (глава) у чотирьох із п'яти ЗПП присвячено повноваженням, правам й обов'язкам суб'єктів профілактики. У білоруському ЗПП немає поділу на розділи (глави), але умовна друга частина закону (статті 5–9) також присвячена повноваженням суб'єкта профілактики.

Третій розділ ЗПП стосується заходів загальної, спеціальної, індивідуальної та віктимологічної профілактики (остання прямо передбачена лише в узбекському ЗПП, однак про постраждалих від правопорушень і ризик ними стати йдеться й у російському та білоруському ЗПП).

В останніх статтях ЗПП йдеться про порядок оскарження діянь і відповідальність за порушення законодавства у сфері профілактики правопорушень, фінансування заходів, порядок набрання чинності та внесення змін до ЗПП. Серед особливостей наявні такі: у білоруському ЗПП передбачене внесення змін до декількох законів; в узбекському – у розділі «Заклучні положення» чомусь розміщено статтю «Гарантії прав, свобод і законних інтересів осіб при здійсненні профілактики правопорушень»; у російському ЗПП після розділу про види профілактики розташовано розділ про організаційні засади функціонування системи такої профілактики, більшість положень якого було б доцільно розташувати у другому розділі.

Для того, щоб визнати недоцільним (або підтвердити доцільність) існування загального законодавчого акта, який би регулював профілактику правопорушень, варто з'ясувати можливість існування акта з такою чи аналогічною назвою взагалі, а також можливість закріплення окремих його потенційних положень у вже чинних нормативних актах

і взагалі. Це пропонується зробити згідно зі вказаною структурою зарубіжних ЗПП.

При ознайомленні зі змістом ЗПП може виникнути враження, що вони містять передусім переліки повноважень органів й інших суб'єктів і порядок реалізації цих повноважень. Для того, щоб спростувати чи підтвердити цю тезу, було зроблено кількісний контент-аналіз, основні результати якого викладено в таблиці. Вона позначає кількість слів і знаків, присвячених регулюванню відповідних предметних сфер (рядки зверху донизу) у відсотках до загальної кількості слів і знаків у ЗПП кожної з держав (стовпчики справа наліво: БЛР – Білорусь; КАЗ – Казахстан; КРГ – Киргизія; РФ – Росія; УЗБ – Узбекистан). Слова та знаки назв розділів (глав) і статей не бралися до уваги. У білоруському ЗПП не враховано положення про внесення змін до інших законів, оскільки це б спотворило відсоткове співвідношення на користь прикінцевих положень.

	БЛР	КАЗ	КРГ	РФ	УЗБ
Загальні положення	10%	11%	17%	15%	12%
Повноваження окремих суб'єктів	3%	37%	42,5%	20%	38,5%
Координаційні повноваження	0,5%	12%	8%	3%	4%
Повноваження багатьох суб'єктів	3%	-	-	4%	-
Переліки заходів	2%	12%	14%	17%	14%
Порядок заходів разом із окремим зазначенням органу (органів), що їх здійснюють	67%	19%	4,5%	14%	-
Порядок заходів без окремого зазначення органів	6%	6%	-	15%	25%
Права й обов'язки	2%	-	-	3%	2%
Прикінцеві положення	4%	1%	4%	5%	2,5%
Інше	3%	2%	10%	4%	1,5%

Як бачимо, дві третини основного тексту ЗПП Білорусі присвячено порядку проведення заходів, при цьому кожна така послідовність починається із зазначення суб'єкта, що має відповідну компетенцію. Такі нормоположення бажано органічно розмістити у законах, що регулюють компетенцію відповідних суб'єктів, і не збільшувати штучно законодавчий простір, знецінюючи його та водночас створюючи причини для розбіжностей.

На першому місці за обсягом у ЗПП інших чотирьох держав – переліки повноважень кожного суб'єкта, які ще більш органічними були б у відповідних спеціальних законах. У профільних законах обов'язок здійснювати профілактику правопорушень вже покладено,

зокрема, на Національну поліцію, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України тощо.

Координаційні повноваження (особливо враховуючи їх незначний, як видно з таблиці, обсяг на тлі інших положень ЗПП) варто передбачити у законі про відповідний суб'єкт («Про Кабінет Міністрів», «Про прокуратуру», або «Про Національну поліцію»), який координує або при якому створюється координаційний орган, і Законі «Про місцеве самоврядування».

Враховуючи дуже незначний обсяг тексту з переліком повноважень кількох суб'єктів і права й обов'язки громадян, їх також можна без шкоди для нормотворчості та правозастосування розмістити у спеціальних законах, що регулюють статус суб'єктів.

Порядок проведення заходів, який у ЗПП закріплений без вказівки на конкретні органи (тобто передбачається здійснення усіма переліченими у ЗПП суб'єктами) можна розмістити у Законі України «Про Національну поліцію» як законі, що регулює статус органу, який сприймається авторами ЗПП як такий, що має найбільше повноважень у цій сфері. В інших же законах можна передбачити бланкетні норми з посиланням на норми Закону України «Про Національну поліцію», що регулюють проведення тих заходів, які проводить і той або інший орган. Таке вже практикується у вітчизняному законодавстві. Якщо ж включення нормоположень до закону про певний суб'єкт є недоречним, варто включати відповідні норми до кодексів (про адміністративні правопорушення, Митний, Кримінально-виконавчий) і законів про певну діяльність.

Нарешті, частину загальних і прикінцевих положень можна адаптувати та включити до вищезазначених законів у разі потреби.

Насамкінець, прикметним і яскравим підтвердженням сумнівної доцільності ЗПП є перший абзац фінансово-економічного обґрунтування проекту ЗПП Росії: «Повноваження та права федеральних органів виконавчої влади й органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, закріплювані за ними цим законом, **фактично вже реалізуються ними в межах чинного законодавства**». Вочевидь, бажаючи пояснити відсутність потреби пошуку додаткового фінансування, автори проекту слушно надали зайву підставу сумніватися в доцільності окремого ЗПП.

На підставі проведеного дослідження, можна дійти висновку, що не вбачається жодної норми ЗПП, яка б не могла бути органічно включеною до нормативного акта, що регулює засади діяльності певного державного чи недержавного інституту й/або засади певної сфери суспільних відносин.

Список використаних джерел

1. Батан Ю. Д. Про юридичну базу реалізації превенції: чи можна вважати конституцію законом про профілактику? / Ю. Д. Батан // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2018. – № 1. – С. 7–13.

Ключові слова: законодавство, превентивна мета (ціль, призначення), превенція, запобігання, попередження, профілактика правопорушень.

Науковий керівник: д.ю.н., професор Крестовська Н. М.

Бугаєнко Каріна Вікторівна

студентка 1-го курсу факультету міжнародно-правових відносин
Національного університету «Одеська юридична академія»

СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Походження держави – це складний і доволі тривалий історичний процес, а тому державу справедливо можна назвати історичним феноменом. Хтось пов'язує її походження з божественною волею, хтось – із зовнішнім або внутрішнім насильством, а хтось перекоаний, що держава виникла одночасно з правом і внаслідок права. І, на нашу думку, це справді так.

В сучасному світі державу не можна уявити без права, так само як демократію – без законності, а тому досить необхідним є розуміння сучасної правової держави та її особливостей, які формуються під впливом демократизації.

Вважається, що перші ідеї та елементи правової державності виникли ще в античні часи, а вже теорія правової держави сформувалась в добу Просвітництва. Багато мислителів зробили свій внесок у теорію правової держави, зокрема І. Кант визначав її як «об'єднання великої кількості людей, що підпорядковані правовим законам» [1, с. 354]. Сам термін «правова держава» уперше вжив К.-Т. Велькер у 1813 р. З назви зрозуміло, що правова держава – це держава, влада якої заснована на праві, обмежується за допомогою права і здійснюється у правових формах.

Але не варто визначати правову державу лише через формальну відповідність її діяльності закону, адже він не завжди може бути справедливим. Так, наприклад, керуючись саме формальною ознакою нацистська держава оголосила себе «правовою». Тому зрозуміло, що правова держава в першу чергу має забезпечувати громадянські і політичні права людини. Завдяки нахилу, в основному, на такі права і